

Nouvelle dynamique dans la lutte contre la pauvreté

Chercheurs et responsables des politiques en ligue contre la pauvreté

Au Bangladesh, la pauvreté est un problème endémique qui afflige le pays depuis sa création, il y a 33 ans, et ce, malgré un rythme de croissance économique encourageant qui a dépassé 5 % ces dernières années. Aujourd'hui, les chercheurs et les responsables de l'élaboration des politiques collaborent afin de mieux comprendre les causes fondamentales de ce malaise économique persistant et de concevoir des solutions concrètes.

Le Bangladesh, avec ses 142 millions d'habitants, est de loin le plus grand membre du groupe des 50 pays appelés les moins avancés. Malgré les efforts fournis pendant des décennies à l'échelle nationale et internationale pour améliorer ses perspectives économiques, le Bangladesh demeure l'un des pays les plus pauvres du monde.

Il faut dire que le Bangladesh n'a pas été gâté par la nature. Chaque année, à peu près le tiers de sa superficie est inondé par les pluies de la mousson, et les cyclones dévastateurs y sont courants. C'est là un obstacle majeur au développement économique, qui compromet sérieusement le gagne-pain des deux tiers des habitants, lesquels travaillent dans le secteur de l'agriculture.

On ne peut certainement pas attribuer tout le blâme aux forces de la nature. Les causes de la pauvreté sont profondément ancrées et complexes. Il peut même être difficile de définir le terme « pauvreté ». Selon un dictionnaire, c'est « l'état d'une personne qui n'a pas les moyens matériels et les sommes d'argent ordinairement jugés nécessaires dans la société ». Les économistes consultent les dictionnaires, semble-t-il. Ils ont toujours mesuré la pauvreté en se fondant uniquement sur les revenus et la consommation. Malheureusement, ces mesures n'aident absolument pas à cerner les causes de la pauvreté, ni à trouver des solutions au problème.

MIMAP

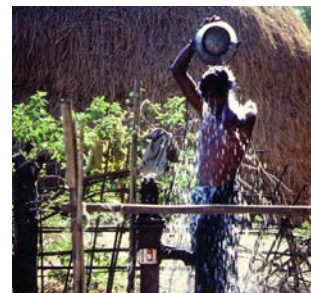
À la recherche de solutions reposant sur une meilleure compréhension des causes fondamentales de la pauvreté, le Bangladesh a été le deuxième pays à participer au programme Impacts micros des politiques macroéconomiques et

d'ajustement (MIMAP), en 1992. Le réseau MIMAP, créé par le Centre de recherches pour le développement international (CRDI), a été à l'avant-garde de l'application des techniques de modélisation économique et d'un système de suivi de la pauvreté.

Grâce aux ressources offertes par MIMAP, les chercheurs et les responsables des politiques du Bangladesh ont pu travailler ensemble à la recherche de solutions. Leurs travaux novateurs comportent le suivi de la pauvreté bien au-delà de la simple mesure des revenus et de la consommation, englobant des indicateurs tels que la santé, l'accès à l'eau potable et aux terres, la qualité du logement et une myriade d'autres facteurs.

Les données qui en ont résulté sont, pour les responsables des politiques, l'une des principales sources d'information sur la réduction de la pauvreté, d'après Maria Pia Riggirozzi, auteure d'un rapport commandé par le CRDI sur l'évaluation du projet MIMAP mené au Bangladesh et fondé sur des recherches exécutées par Kirit Parikh. Elle affirme que l'un des plus grands problèmes de la lutte contre la pauvreté au Bangladesh résidait dans le manque de sources adéquates d'information sur les différentes dimensions de la pauvreté.

Selon elle, l'accès insuffisant à l'information sur la pauvreté a beaucoup nui à l'élaboration de politiques économiques efficaces et durables, susceptibles d'avoir un impact positif sur les pauvres. L'accès à des données appropriées sur les dimensions de la pauvreté et la compréhension de la dynamique de la pauvreté ont été jugés prioritaires dans le plan d'action antipauvreté du gouvernement.



Le Bangladesh a adopté un certain nombre de programmes antipauvreté, mais les sources d'information étaient désuètes et peu fiables. Dans le passé, les autorités s'appuyaient sur une seule source de données, l'enquête sur les dépenses des ménages (EDM) menée par le Bureau de la statistique du Bangladesh (BBS). Or, cette enquête n'était guère utile pour les responsables des politiques, d'après M. Mustafa Mujeri, qui dirigeait l'équipe MIMAP au Bangladesh Institute of Development Studies (BIDS), à Dhaka, parce qu'elle était menée à une fréquence irrégulière – tous les cinq ou dix ans – et que ses résultats étaient publiés trois ou quatre ans plus tard; les données étaient donc périmées. Par ailleurs, l'enquête ne fournissait que des renseignements unidimensionnels limités puisqu'elle s'intéressait seulement aux revenus et à la consommation.



Nouveaux outils de recherche

Les chercheurs ont créé un nouvel outil, le système de suivi de la pauvreté (SSP), qui surveille une vaste gamme d'indicateurs, dont le revenu, l'emploi, la santé, l'éducation, le logement, ainsi que l'accès aux services communautaires et aux terres. On mène plusieurs séries d'enquêtes afin d'évaluer la situation des mêmes ménages au fil du temps. De nouveaux indicateurs ont été ajoutés au cours du projet, au fur et à mesure qu'on affinait le système. Ce dernier comprend maintenant un noyau multidimensionnel de 12 indicateurs qui servent à recueillir des données dans 21 districts au moyen d'enquêtes constantes.

M^{me} Riggiozzi considère que ces enquêtes sont devenues l'une des principales sources d'information sur les tendances de la pauvreté et ont une forte incidence sur les politiques. Les résultats obtenus à l'aide du SSP sont communiqués moins d'un an après l'enquête; ainsi, on peut se fonder sur une information utile, fiable et opportune, ce qui accroît l'efficacité des politiques de lutte contre la pauvreté. Dans ce contexte, la prise de décisions sur les questions relatives à la pauvreté s'est améliorée, car les politiques peuvent tenir compte d'autres scénarios, et on peut suivre et rectifier leur mise en œuvre tout au long du processus.

Le SSP a depuis lors été adapté afin de pouvoir être utilisé à l'échelle locale. C'est là un énorme défi dans un pays où il y a 64 districts et qui compte, au total, 60 000 villages. Au début, les enquêtes étaient menées à l'échelle des districts, et les résultats étaient fournis aux organisations non gouvernementales (ONG) locales ainsi qu'aux

organismes de la société civile. Un petit nombre d'enquêtes ont été menées au niveau des villages, et la Bangladesh Academy of Rural Development s'est dite persuadée que l'expérience pourrait être répétée sur une plus grande échelle grâce à la participation des ONG locales.

Les ordinateurs apportent une aide inestimable quand on doit s'attaquer aux données complexes produites en quantité considérable par ces enquêtes. Deux outils informatisés ont été mis au point dans le cadre du projet MIMAP. Le système d'information automatisé (SIA) a été créé pour élaborer une base de données intégrée devant servir à traiter, à archiver et à diffuser l'information relative à la pauvreté. M^{me} Riggiozzi signale que le renforcement des capacités nécessaires à la gestion du SIA a été un élément important à considérer pour que les utilisateurs puissent pleinement tirer parti du système.

L'équipe MIMAP a aussi mis au point un modèle d'équilibre général calculable (MEGC), un outil devant aider à suivre et à analyser l'impact des politiques macroéconomiques sur la pauvreté. Selon M^{me} Riggiozzi, ce modèle s'est révélé particulièrement utile au moment où le pays s'engageait dans un processus d'ajustement structurel et de réformes macroéconomiques. Les effets des politiques antipauvreté peuvent ainsi être suivis; à mesure que le gouvernement met en œuvre les réformes économiques nécessaires, on observe les aspects macros et micros des impacts, notamment les conséquences des politiques macroéconomiques sur le bien-être des ménages et la répartition des revenus.

Outre les travaux de modélisation et de suivi de la pauvreté, le projet MIMAP a suscité plusieurs études ciblées, qui ont donné lieu à de nombreux documents de travail, rapports techniques, exposés de politique et bulletins. Ces textes et d'autres documents ont été largement diffusés dans le cadre d'une stratégie qui visait à communiquer les résultats des plus récentes recherches aux personnes les plus associées au processus d'élaboration des politiques.

Influence sur les politiques

Bien entendu, tout ce travail de collecte et d'analyse de données vise à influencer les politiques du gouvernement. M^{me} Riggiozzi estime que l'objectif d'exercer une influence sur les politiques est un élément implicite du contenu des travaux appuyés par le CRDI. À cet égard, selon

elle, il s'agit surtout d'encourager la recherche qui peut éclairer les responsables d'une manière linéaire et de contribuer à la formulation d'options judicieuses.

M^{me} Riggirozzi pense que toutes ces activités – les enquêtes menées pour alimenter le SSP, la modélisation par ordinateur, le renforcement des capacités, les études ciblées, la diffusion – sont importantes pour une meilleure compréhension de la pauvreté. Elle précise que les activités du projet MIMAP ont non seulement comblé les lacunes dans les connaissances des chercheurs et des responsables des politiques, mais ont aussi ouvert de nouveaux champs d'investigation, inscrits désormais au programme de travail des artisans des politiques.

Elle a observé que, dans un cas au moins, les données recueillies à l'aide du SSP ont constitué la principale source d'information étayant les documents budgétaires du ministre des Finances. Ces données s'avèrent aussi très précieuses pour la Commission de planification, qui s'est beaucoup appuyée sur les travaux de modélisation du projet MIMAP. M^{me} Riggirozzi est d'avis que la gestion du MEGC au sein de la Commission de planification a fait en sorte que les responsables gouvernementaux sont désormais mieux en mesure d'utiliser des données.

Autre exemple d'utilisation directe des connaissances produites par le projet MIMAP : les données des enquêtes menées aux fins du MEGC ont servi à la préparation du Document de stratégie de réduction de la pauvreté (DSRP) du Bangladesh. Ce document rédigé par la Commission de planification expose un processus détaillé de planification quinquennale. Selon M. Mujeri, qui a participé à la rédaction du DSRP, les données qui ont émané du projet MIMAP ont eu un impact indéniable. Il fait valoir qu'aujourd'hui, le Bangladesh affecte 26 ou 27 % de son budget aux programmes sociaux, alors qu'au début du projet, ces programmes n'en recevaient que de 15 à 17 %. Le projet MIMAP a mis en lumière l'importance de s'occuper dès le départ du développement social.

Les résultats du projet se sont aussi avérés utiles pour le renforcement des capacités. En se fondant sur les entrevues menées auprès de bon nombre de participants, M^{me} Riggirozzi conclut que le projet a renforcé la compétence professionnelle des chercheurs et la capacité des institutions de recherche d'exécuter des études d'excellente qualité pertinentes sur le plan des politiques. Le projet a aussi rendu les décideurs plus aptes à utiliser les

résultats des recherches pour les programmes de réduction de la pauvreté mis en oeuvre sur le terrain. Et comme les organismes gouvernementaux et les membres de l'équipe du projet MIMAP ont travaillé ensemble au suivi de la pauvreté, cette forme de renforcement des capacités a beaucoup contribué au perfectionnement des représentants du gouvernement.

Influence sur les régimes politiques

Le succès du projet MIMAP du Bangladesh en ce qui a trait à l'influence exercée sur les politiques repose sur les liens étroits qui se sont noués entre ceux qui faisaient les recherches et les utilisateurs des résultats obtenus. Ce genre de collaboration était nouveau, d'après M. Mujeri, qui fait remarquer qu'au moment où le projet MIMAP a démarré, l'idée de mettre des recherches éclairées au service des politiques n'existait pas au Bangladesh, pas plus que l'habitude de consulter les chercheurs. Il a fallu convaincre les responsables de l'élaboration des politiques qu'ils avaient besoin de la recherche. L'établissement de relations étroites entre les responsables des politiques et les chercheurs est essentiel si l'on veut rapprocher recherche et politiques.

M. Mujeri estime que la participation des responsables gouvernementaux aux activités du projet MIMAP a aidé ces derniers à s'approprier les outils. Il est certain que les chercheurs auraient pu mener eux-mêmes les enquêtes nécessaires pour alimenter le SSP et produire un rapport, mais il n'y aurait pas eu de continuité. D'après lui, le dialogue entre le milieu des politiques et celui de la recherche a eu un impact direct sur les processus décisionnels.

María Pía Riggirozzi est d'accord avec lui sur ce point, puisqu'elle a affirmé dans son rapport que l'une des contributions les plus notables du projet MIMAP du Bangladesh a été l'établissement de canaux et de mécanismes dynamiques favorisant une plus grande utilisation de la recherche par les responsables de l'élaboration des politiques. Elle a aussi soutenu que les principaux extrants du projet ont contribué à créer un contexte propice à la modification des politiques.

Elle rappelle que, dès le début, l'exécution du projet MIMAP et sa méthodologie étaient fondées sur un travail concerté faisant le lien entre, d'un côté, les besoins des responsables des politiques en ce qui concerne les outils et, de l'autre, le

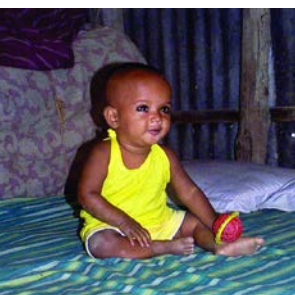


savoir-faire des institutions de recherche et des experts en conception de nouvelles méthodologies eu égard au problème de la pauvreté. Ainsi, les chercheurs et les responsables des politiques ont noué des liens étroits durant tout le processus de

formulation des politiques, de suivi et d'évaluation. Et de la sorte, l'habitude d'utiliser et de s'approprier la recherche dans le contexte de l'élaboration des politiques économiques s'est ancrée.

Leçons retenues

- ❑ L'adoption d'une démarche dûment coordonnée pour combler l'écart entre les responsables des politiques et les chercheurs a aidé à créer l'habitude d'utiliser et de s'approprier la recherche.
- ❑ Ce ne sont pas seulement les experts universitaires qui ont recueilli et analysé les données sur les différentes dimensions de la pauvreté; le travail a été effectué dans le cadre d'un partenariat, et cela a été érigé en principe.
- ❑ Comme les données étaient fiables et fournies au bon moment, les organismes gouvernementaux se les sont appropriées. Ces données ont représenté un outil inestimable pour les responsables des politiques dans leurs échanges avec les bailleurs de fonds et les organismes d'aide multilatérale.
- ❑ L'apprentissage par la pratique a eu un impact crucial sur les chercheurs, les rendant mieux en mesure de participer à l'élaboration et à la mise en œuvre de stratégies pour la réduction de la pauvreté.
- ❑ La démarche menée à l'échelle locale à l'égard des différentes dimensions de la pauvreté aide à sensibiliser davantage la population et à habiliter les acteurs locaux à chercher des solutions concrètes aidant à atténuer la pauvreté.



Le Centre de recherches pour le développement international (CRDI) est une société d'État canadienne créée pour aider les pays en développement à trouver des solutions viables aux problèmes sociaux, économiques et environnementaux auxquels ils font face. L'appui du CRDI sert en particulier à consolider la capacité de recherche indigène. Partant du constat que l'influence exercée sur le processus des politiques est un volet important de l'action du CRDI, la Section de l'évaluation a dressé le bilan stratégique de plus de 60 projets répartis dans une vingtaine de pays afin d'examiner dans quelle mesure et selon quelles modalités les travaux financés influent sur les politiques publiques et la prise de décision. Pour plus d'information, consultez www.crdi.ca/evaluation/politique